provincie ZUID HOLLAND

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van provincie Zuid-Holland.

Nr. 168

14 januari

2015

BESLUIT VAN GEDEPUTEERDE STATEN VAN ZUID-HOLLAND VAN 16 DECEMBER 2014, PZH-2014-485413763, HOUDENDE EEN BELEIDSREGEL WAARIN INVULLING WORDT GEGEVEN AAN HET INZETTEN VAN BEVOEGDHEDEN OP BASIS VAN DE WET RUIMTELIJKE ORDENING MET BETREKKING TOT DE GROEPSRISICOVERANTWOORDING (BELEIDSREGEL GROEPSRISICO EN RUIMTELIJKE ORDENING)

Inleiding

Deze beleidsregel, als bedoeld in artikel 4:81 juncto artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, heeft betrekking op de toepassing van bevoegdheden van Gedeputeerde Staten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, met betrekking tot het beschermen van grote groepen burgers tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Met deze beleidsregel wordt duidelijkheid gegeven aan de gemeenten in Zuid-Holland en aan andere belanghebbenden wanneer en op welke wijze Gedeputeerde Staten haar ruimtelijke bevoegdheden zullen toepassen om grote groepen burgers tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen te beschermen.

In de Visie ruimte en mobiliteit (9 juli 2014) (1) en de Visie duurzaamheid en milieu (27 maart 2013) staat dat de provincie zich inzet voor de bescherming van grote groepen burgers tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen en met luchtvaart. Risicovolle activiteiten worden zo veel mogelijk geclusterd op geschikte terreinen en aan daarvoor geschikte transportassen. Om op lange termijn de knelpunten rond het spoorvervoer op te lossen, zet de provincie in op maximaal vervoer over de Betuweroute en de aanleg van een goederenlijn tussen Rotterdam en Antwerpen (Robel). Deze laatste lost met name de problemen bij Zwijndrecht en Dordrecht op.

In het onderliggende Programma ruimte is als doel vastgelegd om knelpunten op te lossen en te voorkomen. Knelpunten kunnen ontstaan als gevolg van de combinatie van risicovolle activiteiten en aanwezigheid van grote groepen burgers.

Het beschermen van grote groepen burgers tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen is een doel. Onder andere onderstaande risicobronnen kunnen in geval van een ongeval of andere calamiteit gevolgen hebben voor grote groepen burgers:

- bedrijven waar op- en overslag, productie, gebruik, opslag- en of verwerking van gevaarlijke stoffen plaatsvindt
- transportassen (weg, water, spoor en buis) waar vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt
- luchthavens
- kerncentrales

Om het ontstaan van nieuwe knelpunten rond deze risicobronnen te voorkomen, vraagt de provincie de gemeenten om aannemelijk te maken dat op termijn aan de oriëntatiewaarde wordt voldaan, wanneer het groepsrisico als gevolg van een ruimtelijke ontwikkeling toeneemt en het berekende groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt. De provincie vraagt in dat geval aan te tonen dat een maximale inspanning is geleverd om de gevolgen van een ongeval tot een minimum te beperken. Indien in bovengenoemde situatie het aantal blootgestelden toeneemt, dan vraagt de provincie maatregelen te nemen ter voorkoming of mitigatie van de gevolgen.

Toepassingsbereik

Gedeputeerde Staten kunnen indien sprake is van een provinciaal belang ten aanzien van gemeentelijke ruimtelijke plannen en besluiten (2) bevoegdheden toepassen op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Het gaat in deze beleidsregel daarbij om de volgende bevoegdheden:

- vooroverlegreactie (3);

- zienswijze op bestemmingsplan (4); zienswijze op afwijking bestemmingsplan op grond van de Wabo (5)
- reactieve aanwijzing (6);
- beroep instellen (7).

Deze bevoegdheden kunnen worden gebruikt bij gemeentelijke plannen en besluiten waarbij het groepsrisico als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen toeneemt en in de eindsituatie boven de oriëntatiewaarde ligt of als er aanleiding is om dat te verwachten.

Op basis van artikel 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, artikel 12 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en tot artikelen 6 en 7 van het Conceptbesluit externe veiligheid transportroutes zijn vastgesteld, ook op basis van paragraaf 3.3 jo. 6.1.2 van de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, moet het groepsrisico verantwoord worden in de in deze artikelen genoemde besluiten (8).

Aangezien voor luchthavens het groepsrisico op een andere manier en niet op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt verantwoord is hiervoor groepsrisicobeleid vanwege luchtvaart in de omgeving van Rotterdam The Hague Airport vastgesteld.

Welke bevoegdheid concreet wordt toegepast hangt af van de fase van het gemeentelijk plan of besluit. Wanneer gekozen kan worden tussen een reactieve aanwijzing of het instellen van beroep, wordt gekozen voor de bevoegdheid waarmee het provinciaal belang het best gediend is. Het doel daarbij is dat het gemeentelijk ruimtelijk besluit alsnog zodanig wordt aangepast dat het provinciaal belang zo goed mogelijk gediend wordt. Overigens zullen de genoemde bevoegdheden worden toegepast op basis van proportionaliteit. Dat wil zeggen dat de in te zetten bevoegdheid in verhouding moet staan tot de mate waarin het beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen wordt geschaad en het doel dat met de bevoegdheid wordt bereikt.

Aangezien voor luchthavens het groepsrisico op een andere manier en niet op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt verantwoord is hiervoor groepsrisicobeleid vanwege luchtvaart in de omgeving van Rotterdam The Hague Airport vastgesteld. Hierin staat ook de toepassing van bevoegdheden. Deze toepassing is identiek aan de hieronder beschreven wijze.

Het beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen bij wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplicht

Indien in de planregels (9) is opgenomen dat het groepsrisico bij uitwerking (10) of wijziging (11) van de bestemming wordt verantwoord, dan is ook daarop deze beleidsregel van toepassing.

De toepassing van bevoegdheden van Gedeputeerde Staten met betrekking tot gemeentelijke ruimtelijke plannen

1. De bevoegdheden: vooroverleg en zienswijze zullen worden toegepast en de bevoegdheden: reactieve aanwijzing of beroep kunnen worden toegepast om een goede verantwoording van het groepsrisico te laten uitvoeren in het geval er aanleiding is om aan te nemen dat als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde kan komen te liggen, omdat
   a. in het geheel geen aandacht is besteed aan het groepsrisico zoals bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid transportroutes, wanneer deze wordt vastgesteld, en tot die tijd de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en het provinciaal groepsrisicobeleid rondom luchthavens.
   b. niet alle te beschouwen risicobronnen in de groepsrisicoverantwoording zijn betrokken zoals bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes, wanneer deze wordt vastgesteld, en tot die tijd de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

3. één of meerdere bepalingen van het groepsrisico voor alle te beschouwen risicobronnen niet conform de rekenvoorschriften is uitgevoerd zoals bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes, wanneer deze wordt vastgesteld, en tot die tijd de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.
4. Indien één of meerdere aspecten van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid niet voldoen aan een minimaal niveau, waarvan conform de rekenvoorschriften in de berekening van het groepsrisico wordt uitgegaan.

2. Wanneer het bepaalde groepsrisico als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen is toegenomen en het bepaalde groepsrisico hoger is dan de oriëntatiewaarde zullen de bevoegdheden: vooroverleg en zienswijze worden toegepast en kunnen de bevoegdheden: reactieve aanwijzing of beroep worden toegepast indien:
   a. alternatieven met een lager groepsrisico niet inhoudelijk zijn afgewogen.
   b. onvoldoende is gemotiveerd waarom in relatie tot de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico redelijkerwijs niet is gekozen voor een alternatief met een zo laag mogelijk of lager groepsrisico.
   c. een advies van de veiligheidsregio ontbreekt
   d. niet alle door de veiligheidsregio geadviseerde maatregelen op het gebied van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid inhoudelijk zijn afgewogen.
   e. onvoldoende is gemotiveerd waarom in relatie tot de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico door de veiligheidsregio geadviseerde maatregelen op het gebied van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid redelijkerwijs niet worden uitgevoerd.
   f. ten behoeve van de vaststelling van het ruimtelijk besluit de maatregelen die moeten worden uitgevoerd op het gebied van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid, onvoldoende zijn gewaarborgd.
   g. niet alle mogelijk te nemen maatregelen die het risico aan de bron reduceren, inhoudelijk zijn afgewogen.
   h. onvoldoende is gemotiveerd waarom in relatie tot de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico mogelijk te nemen maatregelen die het risico aan de bron reduceren, redelijkerwijs niet worden uitgevoerd.
   i. ten behoeve van de vaststelling van het ruimtelijk besluit de maatregelen die moeten worden uitgevoerd om het risico aan de bron te reduceren, onvoldoende zijn gewaarborgd.
   j. kunnen ruimtelijke besluiten alleen worden vastgesteld indien (i) zo kwantitatief mogelijk, edoch minimaal kwalitatief voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat mede met de uitvoering en waarborging van de hierboven bedoelde maatregelen op termijn wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde, of (ii), indien in de autonome situatie de oriëntatiewaarde al wordt overschreden, zo kwantitatief mogelijk, edoch minimaal kwalitatief voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat mede met de uitvoering van de hierboven bedoelde maatregelen op termijn wordt teruggebracht naar de hoogte van het bepaalde groepsrisico in de autonome situatie.

Den haag,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Mevr. drs. J.A.M. Hilgersom, secretaris

Drs. J. Smit, voorzitter

Toelichting

Algemeen

In het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is sinds 2 juli 2010 in de Provinciale Structuurvisie en de Visie Ruimte en Mobiliteit het beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen benoemd als ambitie.

De provincie voert sinds de invoering van het risicobeleid, in 1989 in het tweede nationale milieubeleidsplan, groepsrisicobeleid. Vanaf 2003 is het groepsrisicobeleid CHAMP vastgesteld (GS 4 februari 2003). Dit beleid, samengevat als CHAMP, Communicatie, Horizon, Anticipatie, Motivatie en Preparatie, richt zich met name op de verantwoording van het groepsrisico. Het beleid is daarna in het Beleidsplan Groen, Water en Milieu (PS 28 juni 2006, besluitnummer 5708) vastgelegd en daarna in de Nota risico's in balans uit 2006 (GS 27 juni 2006) en het Beleidsplan externe veiligheid (besluit 6259 PS 10 november 2010) geactualiseerd. Dit Beleidsplan is in maart 2013 vervangen door de Visie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017. CHAMP is op 16 december 2014 ingetrokken.

Beleidskader

Groepsrisico en oriëntatiewaarde

Onder ‘groepsrisico’ wordt verstaan de kans dat een groep van 10 of meer personen tegelijk overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor het groepsrisico geldt een ‘oriëntatiewaarde’, die aangeeft in hoeverre het groepsrisico toelaatbaar is. Het instrument om grote groepen mensen te beschermen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen, zijn de maatregelen in de verantwoording van het groepsrisico.

Kwantitatief, edoch minimaal kwalitatief

Onder ‘kwantitatief, edoch minimaal kwalitatief’ wordt verstaan dat de bijdrage van maatregelen aan het groepsrisico zoveel als mogelijk in een kwantitatieve risicoanalyse kan worden onderbouwd. Omdat dit niet altijd mogelijk is, dient deze bijdrage minimaal kwalitatief te worden omschreven.

Waarborging

Onder ‘waarborging’ wordt verstaan dat bij vaststelling van een ruimtelijk besluit tevens voldoende vaststaat dat de maatregelen binnen een redelijke termijn worden uitgevoerd. Vast moet staan wie wanneer de maatregelen uitvoert. Niet alle maatregelen die nodig zijn om het groepsrisico verantwoord te achten, kunnen in het bestemmingsplan opgenomen worden. Wanneer deze maatregelen nodig zijn, moet daarvoor een apart besluit genomen worden naast het vaststellen van het bestemmingsplan. Dit besluit moet zodanig geformuleerd zijn dat uitvoering gegarandeerd is. Zijn deze maatregelen noodzakelijk om het groepsrisico verantwoord te achten en ontbreekt de besluitvorming, dan wordt in feite het groepsrisico niet verantwoord geacht.

Zo laag mogelijk of lager groepsrisico

Onder een alternatief met ‘een zo laag mogelijk of lager groepsrisico’ wordt verstaan een alternatief waarbij uit een berekening blijkt dat het alternatief het laagste, dan wel een lager groepsrisico heeft in vergelijking tot andere alternatieven. Wanneer het ruimtelijk besluit de bouw of vestiging van zeer kwetsbare objecten toelaat, dient naast rekening te worden gehouden met een zo laag mogelijk of lager groepsrisico ook rekening te worden gehouden met een zo min mogelijke dan wel mindere bijdrage van zeer kwetsbare objecten aan het groepsrisico. Dit kan betekenen dat het alternatief met een zo laag mogelijk of lager groepsrisico niet gelijk is aan het alternatief met het rekenkundig laagste of een lager groepsrisico.

Zeer kwetsbare objecten

Onder ‘zeer kwetsbare objecten’ worden de volgende objecten verstaan:

- objecten waarbinnen doorgaans verminderd zelfredzame personen aanwezig zijn, zoals scholen, kinderdagverblijven en allerlei zorginstellingen (waaronder verzorgings- en ziekenhuizen);
- objecten waarbinnen doorgaans zeer grote groepen mensen gedurende een langere periode of met grote regelmaat tegelijk aanwezig zijn (waaronder woonflats, grote kantoren(complexen), winkelcentra, grote hotels, evenementengebouwen / -terreinen, stadions).

Inhoudelijk zijn afgewogen

Onder ‘inhoudelijk zijn afgewogen’ wordt verstaan dat de betreffende onderdelen in de groepsrisicoverantwoording zijn beschreven en het al dan niet treffen van daaruit voortvloeiende maatregelen is gemotiveerd.

De beschrijving en de afweging van de maatregelen ten aanzien van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid dienen mede te zijn gebaseerd op een advies van de veiligheidsregio.

Redelijkerwijs in relatie tot de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico

Afhankelijk van de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico dienen ten behoeve van de vaststelling van ruimtelijke besluiten redelijkerwijs alle te nemen maatregelen op het gebied van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid en alle mogelijke maatregelen die het groepsrisico aan de bron reduceren, te worden uitgevoerd en gewaarborgd.

Onder ‘redelijkerwijs’ wordt verstaan dat er een afwegingsruimte is om maatregelen al dan niet uit te voeren en te waarborgen. In de afweging moet minimaal aandacht worden besteed aan:

- de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico als gevolg van het ruimtelijk besluit;
- de bijdrage, zo kwantitatief mogelijk, edoch minimaal kwalitatief, van maatregelen aan het reduceren van het groepsrisico;
- de noodzakelijkheid van maatregelen, met name bij maatregelen ten aanzien van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid die de door de veiligheidsregio worden geadviseerd;
- de uitvoerbaarheid van maatregelen;
- de kosten die met de uitvoering van maatregelen zijn gemoeid;
- de consequenties, financieel en anderszins (bijvoorbeeld stedenbouwkundig, sociaal-economisch), voor de uitvoering van het ruimtelijk besluit.

De volgende aspecten dienen, mede op basis van een advies van de veiligheidsregio, minimaal op orde te zijn, om daarmee correct het conform de rekenvoorschriften bepaalde groepsrisico te kunnen verantwoorden:

- De bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten van de risicobron;
- De bluswatervoorziening nabij de risicobron;
- De bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten van het plangebied;
- De vluchtwegen tot buiten het invloedsgebied van de risicobron;
- De mogelijkheden om te schuilen.

Bijzondere aandacht is vereist ten aanzien van zeer kwetsbare objecten.

Bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde dienen in principe alle maatregelen te worden uitgevoerd en gewaarborgd die ertoe bijdragen dat op termijn wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde, of, indien in de autonome situatie de oriëntatiewaarde wordt overschreden, het bepaalde groepsrisico in de autonome situatie.

De in ‘Detoepassing van bevoegdheden van Gedeputeerde Staten met betrekking tot gemeentelijke ruimtelijke plannen’ onder 2) d) t/m f) bedoelde aspecten van hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid betreffen maatregelen die bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde aanvullend nodig zijn om daarmee aannemelijk te maken dat op termijn alsnog wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde. In onderling overleg met de veiligheidsregio moet worden vastgesteld in hoeverre deze aanvullende maatregelen leiden tot een acceptabel groepsrisico.

Toepassingsbereik

Inrichtingen

Artikel 13 Besluit externe veiligheid inrichtingen: besluiten als bedoeld in artikel 3.1, eerste tot en met derde lid, 3.26, eerste lid, of 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning verleent waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken dan wel krachtens artikel 11 van de Woningwet van de bouwverordening wordt afgeweken, op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten.

Buisleidingen

Artikel 12 Besluit externe veiligheid buisleidingen: bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar of een beperkt kwetsbaar object wordt toegelaten.

Transportroutes (weg, water en spoor)

Artikel 6 concept Besluit externe veiligheid transportroutes: een bestemmingsplan of projectbesluit,

voor zover het gebied waarop dat plan of besluit betrekking heeft binnen het invloedsgebied van een transportroute ligt.

Artikel 7 concept Besluit externe veiligheid transportroutes: een bestemmingsplan of projectbesluit, voor zover het gebied waarop dat plan of besluit betrekking heeft op een gebied dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen 200 meter van een transport route.

Paragraaf 3.3 Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen:

De in paragraaf 6.1.2 in de onderdelen a tot en met c zijn genoemde besluiten. Dit laat uiteraard onverlet dat bij de voorbereiding van de aldaar in de onderdelen d tot en met h genoemde besluiten moet worden voldaan aan de eisen van een zorgvuldige (ruimtelijke) besluitvorming. Indien het besluit daartoe aanleiding geeft, zal het bestuursorgaan dat het besluit vaststelt derhalve in de motivering moeten ingaan op de mogelijke gevolgen van dat besluit voor het groepsrisico. Deze Circulaire vervalt zodra het Besluit externe veiligheid transportroutes in werking is getreden.

Het beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen bij wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten

Bij vaststelling van het ruimtelijk besluit moet ook, indien van toepassing, van de daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten het groepsrisico verantwoord worden. In de praktijk blijkt dat veelal niet mogelijk. In dat geval moet in de wijzigings- dan wel uitwerkingsregels zijn opgenomen dat dan het groepsrisico wordt verantwoord (zie onder andere: ABRvS zaaknummer: 200901350/1/R3 30 juni 2010, ABRvS zaaknummer: 201108903/1/R4 20 juni 2012 en ABRvS zaaknummer: 201011201/1/R4 18 juli 2012). De verantwoording van het groepsrisico dient dan bij het besluit over de wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht te worden gegeven. De beleidsregel is dus ook van toepassing op wijzigings- en uitwerkingbesluiten. In de Verordening Ruimte 2014 is opgenomen dat wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten worden opgevat als bestemmingsplannen.

Eindnoten

1 Artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening

2 Zie Toelichting Toepassingsbereik

3 Artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening

4 Artikel 3.8, eerste lid, onder d, van de Wet ruimtelijke ordening

5 Artikel 3.10, eerste lid, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

6 Artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening

7 Artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening

8 Zie de Toelichting Toepassingsbereik

9 Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening

10 Artikel 3.6, eerste lid, onder b van de Wet ruimtelijke ordening

11 Artikel 3.6, eerste lid, onder a van de Wet ruimtelijke ordening